

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

TERCER PERÍODO

CARPETA Nº 471 DE 1991

DISTRIBUIDO Nº 1348 DE 1992

COMISION DE HACIENDA

- INTEGRADA -

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

ABRIL DE 1992

DESMONOPOLIZACION DE ALCOHOLES

SE DEROGA EL MONOPOLIO QUE EJERCE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES, ALCOHOL Y PORTLAND

- A N C A P -

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 30 DE ABRIL DE 1992

25 x 10

ASISTENCIA

PRESIDE : SEÑOR SENADOR SERGIO ABREU, AD HOC.

MIEMBROS : SEÑORES SENADORES ANDRÉS AROCENA, DANILO ASTORI, JUAN CARLOS BLANCO, CARLOS CASSINA, ARTURO HEBER FULLGRAFF Y MARIO SOTO PLATERO.

INTEGRANTES : SEÑORES SENADORES JULIÁN OLASCOAGA Y WALTER SANTORO.

CONCURREN : SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES GONZALO AGUIRRE RAMÍREZ.

SECRETARIA : SEÑORA RAQUEL SUÁREZ COLL.

AYUDANTE DE COMISIÓN : SEÑOR ALFREDO O. BRENA.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 29 minutos.)

El orden del día fijado para la Comisión de Hacienda integrada con la de Constitución y Legislación en esta sesión correspondiente a la hora 10 es el Proyecto de Ley de Desmonopolización de Alcoholes (Carp. Nº 471/91).

Como recordarán los señores legisladores, este tema ya fue tratado en otra instancia, recibiendo el asesoramiento del Directorio de ANCAP.

Corresponde, pues, intercambiar ideas acerca de cúal es el procedimiento que vamos a utilizar para continuar con el tratamiento de este proyecto de ley. Por un lado, la Comisión puede considerar el articulado en sus aspectos generales a fin de tomar posición al respecto o, por otro, si se entiende necesario, procurar algún asesoramiento adicional que permita obtener una mejor opinión sobre el proyecto.

SEÑOR CASSINA.- Con respecto a este tema que hemos vuelto a tratar en esta sesión --que la Comisión había dejado de considerar para abocarse a otros asuntos durante un período de tiempo bastante largo--, quiero llamar la atención sobre un pequeño informe --que ya ha sido repartido y es, precisamente, el Distribuido Nº 817/91-- presentado por el señor Director de ANCAP, don Saúl Posada. El mismo no refiere a la posición

sobre el tema, sino a las dificultades de orden práctico que se plantean en ANCAP y que creo le surgirían a cualquier organismo público que debiera realizar el control de la calidad de los alcoholes que pasarían a ser de uso público, de aprobarse este proyecto de ley de desmonopolización de alcoholes.

En dicho Distribuido se señala, en otros conceptos, --si no recuerdo mal--, el problema de los alcoholes brasileños y las dificultades de ANCAP para realizar este control. En ese sentido, se dice al final del primer párrafo: "...lo que sobrepasa el ámbito de su actual competencia y le obligaría a contar con recursos humanos adecuados, de los que hoy carece". Además, se plantea el inconveniente de que ANCAP, que mantiene --ya no el régimen de monopolio-- el cometido de fabricar, producir y vender bebidas alcohólicas, pasaría a ser, en cierto modo, juez y parte.

Al respecto, me he planteado la necesidad de solicitar algún asesoramiento, aunque no tengo claro a quién podríamos pedirlo. Considero que esta es una objeción importante sobre la aplicación de este proyecto de ley, en caso de ser aprobado.

Asimismo, entiendo que sobre esta iniciativa, acerca de la idea de la desmonopolización de alcoholes, la Comisión debería oir, por lo menos, a la Organización Sindical de los Funcionarios de ANCAP, es decir, la Federación de ANCAP. Creo que, en este caso, debemos ser más específicos y no citar al PIT CNT, ya que la Federación de ANCAP posee una mayor especialización al respecto.

Repito que las preocupaciones planteadas por el Director Posada en este breve informe, creo que no pueden ser pasadas por alto y, en ese sentido, debemos solicitar algún asesoramiento.

Como posibles asesores, pensé en la Facultad de Química, algún organismo perteneciente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y, tal como lo comenté con el señor Presidente, también, al INAVI, al que considero un organismo en condiciones de aportar soluciones a este tema.

SEÑOR HEBER.- Quisiera hacer varias consideraciones sobre lo que se ha expresado en el seno de la Comisión.

En el artículo 8º Mensaje enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento se transfieren al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos humanos y materiales de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland afectados a las actividades de control y sancionatorias previstas en la presente ley. Se establece que el Poder Ejecutivo coordinará con ANCAP cuáles serán los recursos a transferir.

Luego del período en que este proyecto de ley estuvo en la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes, a iniciativa de los sectores políticos allí presentes y contando con el visto bueno de los representantes de ANCAP, se decidió optar por la solución prevista por el artículo 8º del proyecto que viene con media sanción de la Cámara de Representantes por el que se facultaba a la propia ANCAP a realizar los controles de calidad de los alcoholes.

Según se desprende del Mensaje original, cuenta con los medios materiales y humanos necesarios porque ANCAP desempeña esas tareas actualmente. Es decir que al tener el monopolio de la destilación de alcoholes, dicho Ente es el que controla la calidad de este producto que en grado ínfimo se produce en el Uruguay. Debemos considerar que alrededor de un 85% o 90% del alcohol que se consume en nuestro país es importado y, por tanto, ese producto es testeado en los laboratorios de ANCAP antes de ser utilizado para la elaboración de bebidas o de medicamentos. Quiere decir que ANCAP cuenta con la infraestructura necesaria y simplemente debería realizar un control del producto importado por particulares lo que, a nuestro criterio, sólo sería una tarea más, que el Ente tendría posibilidades

de llevar adelante: obviamente, también debería controlar las destilerías que pudieran existir en el país, que no serían muchas.¿Por qué digo esto? Porque en caso de aprobarse este proyecto de ley, en el Uruguay se destilarían dos tipos de alcoholes: el proveniente de la caña y el derivado de los orujos y borras, es decir el destinado a la elaboración de vinos.

De acuerdo con el asesoramiento recibido en la Comisión oportunamente por parte del Instituto Nacional de Vitivinicultura, le compete a ese Instituto el control de los alcoholes de origen vínico. El INAVI manifestó que tenía la capacidad suficiente como para realizar ese trabajo y en el artículo 11 del proyecto de ley se establece que "Los controles de producción, traslado y ensilado de orujos y borras, funcionamiento de alambiques, apertura y clausura de sus piletas para retirar flemas, volúmenes producidos, así como el control de venta y uso de alcoholes potables para encabezar vinos serán efectuados por el Instituto Nacional de Vitivinicultura en la forma que determine la reglamentación". En consecuencia, ANCAP no controlaría los alcoholes de todo origen, sino solamente los importados y los provenientes de la destilación de la caña. Eso es lo que quería manifestar con respecto al informe a que se ha hecho referencia en esta Comisión.

En lo que tiene que ver con las delegaciones que serán invitadas a la Comisión, creo que es procedente que concurran a alguna reunión los representantes de los trabajadores, o o sea la ex FANCAP, y también --si la Comisión lo estima conveniente-- representantes de los productores del Norte del país, plantadores de caña de azúcar, CALNU, así como delegados de CALVINOR. Me refiero específicamente a estos dos grupos por la importancia que tienen en el Norte del país. En estos momentos, CALVINOR está

derramando toda su producción de borra y orujos sobre la tierra para refertilizarla. Una vez que el INAVI realiza la inspección reglamentaria que tiene que hacer previamente a la autorización de la producción para fabricar vinos, se ve impedido de realizar un proceso de destilación posterior por el monopolio que tiene ANCAP en ese sentido y, por lo tanto, no puede utilizar los productos. Por su parte, CALNU está atravesando una situación sumamente difícil y de gran incertidumbre frente al MERCOSUR en lo que tiene que ver con la producción de azúcar, está buscando desesperadamente la diversificación de su producción, y tengo entendido que --y lo he corroborado en visitas que he hecho a la zona-- está muy esperanzado en que se apruebe este proyecto de ley.

SEÑOR AROCENA.- Deseo manifestar que comparto lo expresado por el señor senador Heber, pero quería decir que considero que CALVINOR está en condiciones de destilar sus borras y orujos si se le otorga la categoría B como destilador, o sea que sólo debería instalar un alambique para producir flemas o grapas. Varias industrias bodegueras del Sur del país utilizan este procedimiento y destilan solamente sus subproductos de la uva, no pueden comprar.

O sea que creo que no sería necesario invitar a CALVINOR. Sin embargo, me parece que sí deberíamos recibir a los representantes de CALNU que tienen una gran industria de caña de azúcar en el Norte del país.

5 x 10

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema que se plantea respecto al control no tributario, sino de carácter general, que le correspondería en este caso a ANCAP, también tiene otra derivación relativa a los controles de calidad de los alcoholes potables y las bebidas alcohólicas. Al parecer, el texto se está refiriendo al producto final, es decir, al control de calidad de alcoholes potables y bebidas alcohólicas, tal como lo establece el artículo 9º, producidos en el país o importados, que serán objeto de análisis por medio de extracción de muestras y demás exámenes que la reglamentación establezca.

Por otra parte, el artículo 11 no se refiere al producto final, sino a los orujos, borras y flemas, o sea, a los controles de producción, traslado y ensilado, que podrían ser el insumo en la elaboración de alcohol; en este caso la labor sería de competencia del Instituto Nacional de Vitivinicultura, el que realizaría el control de la utilización y traslado de estos elementos empleados como insumos para lograr el producto final. Asimismo, el control de calidad final quedaría a cargo de ANCAP.

Comparto las dudas planteadas por medio de las observaciones que se han levantado por parte de ANCAP en materia de control de la competencia, fundamentalmente de carácter institucional. No sé como quedaría definido,

desde el punto de vista organizativo e institucional, todo el sistema de control en términos del interés nacional por la salud pública y no de la competencia comercial de la producción y venta de los alcoholes en un régimen abierto. En consecuencia, me gustaría considerar la posibilidad de que, sin perjuicio del articulado, quede claro para los miembros de la Comisión y para el Senado en su totalidad, la forma en que se va a orientar un sistema de control para el régimen de producción de alcoholes, por medio de la competencia, fundamentalmente cuando está en juego algo tan importante como lo es la salud, considerando que no se trata sólo de un problema de carácter económico, sino principalmente social. Todos sabemos la repercusión que tienen las desviaciones en las sociedades tanto desarrolladas como subdesarrolladas; entendemos que es un patrimonio que se comparte en forma colectiva.

SEÑOR SOTO.- Declaro, primeramente, que tomo contacto con este proyecto de ley recién en este momento. Quiero señalar algunas puntualizaciones al respecto.

En el artículo 5º se incluye todo tipo de control, ya que cuando se habla de formas y condiciones es evidente que luego hay que verificarlas, ya sea en términos de fabricación, comercialización, importación y exportación. Por su parte, el artículo 7º se refiere a que el control no tributario estará a cargo de ANCAP. Ello signifi-

ca que el Poder Ejecutivo, cada vez que deba realizar un control para verificar si se cumplió con lo establecido por la ley y su posterior reglamentación, debe encargárselo a ANCAP y no puede escapar a ello porque así lo prevé la norma. Tan es así que en el artículo 8º se establece la potestad de aplicar decomiso y multa a los infractores, siendo coherente con las otras disposiciones, ya que ANCAP se ocuparía de todo lo no tributario.

Coincido con el informe presentado por el señor Posadas, especialmente en su última parte, porque si desmonopolizamos algún organismo y, al mismo tiempo, expresamos que el mismo continuará ejerciendo, en concurrencia con la actividad privada, los cometidos de fabricación, comercialización, importación y exportación, evidentemente dicho organismo no puede ser el que controle todo lo relativo a esta producción. El señor Posadas en su informe dice: "El hecho de que un competidor asuma las facultades de control y sanción, no sólo viola el principio prohibitivo de identificación del juez con la parte, sino que en los hechos llevaría o a un contralor superficial e ineficaz o a uno de mayor estrictez, aunque de dudosa eficacia, que por suponer trabas a la comercialización sería tomado como expresión de una competencia ilícita." Ello es así, obviamente. ANCAP no puede tener absolutamente nada más que ver con el control de cualquier producto que se relacione con el tema que nos ocupa, ya que si va a competir no puede realizar ese control; para tales

25 x 10

fines, estará el Estado junto a toda su estructura.

SEÑOR HEBER.- Este tema fue arduamente discutido; se llegó a este tipo de solución teniendo en cuenta las objeciones que se hicieron, se hacen y se continúan realizando con respecto a la salud.

Se pensó, en su momento, que la desmonopolización de los alcoholes podría acarrear --en nuestro criterio, erróneamente-- un descontrol en su comercialización, máxime considerando que existen alcoholes de muy baja calidad, sobre todos los provenientes de Brasil, que tienen una importante difusión y que podrían ingresar al país libremente y sin ningún tipo de control efectivo, lo que podría ser causante de daños en la salud. Frente a eso, el señor Ministro de Salud Pública de la época fue consultado y solamente presentó un texto agregado que hoy está representado por el artículo 15 y que se refiere a la propaganda en términos de promoción de bebidas alcoholicas, expresando que ella deberá incluir conceptos que propendan a un consumo moderado en lo personal y responsable en lo social.

Defendimos la tésis original, en el sentido de que debería ser el Ministerio de Economía y Finanzas el encargado de efectuar los controles no tributarios de la comercialización y producción de los alcoholes. Una de las razones que esgrimimos para ello fue, justamente,

25 x 10

que ANCAP no podía ser juez y parte. Sin embargo, entendímos que esa Administración, por constituir un organismo del Estado, en ningún caso hará valer su condición de competidor, en cuanto a efectuar controles que conduzcan a una competencia desleal. Además de ello, tuvimos en cuenta también --y así debería ser-- que la infraestructura está totalmente montada en ANCAP como para poder efectuar los controles a partir de mañana mismo, en el caso de desmonopolizarse la producción y comercialización de los alcoholes; en cambio, si esta labor quedara a cargo el Ministerio de Economía y Finanzas o de algún otro organismo a crearse, debería seccionarse la parte de laboratorio que hoy tiene ANCAP y trasladarla, administrativamente, a dicho organismo.

Considero que, desde el punto de vista ortodoxo, el cometer a ANCAP la realización de los controles no es lo más puro, por cuanto estamos violando un principio de libertad de comercialización, ya que uno de los competidores llevará a cabo dichos controles. Sin embargo, teniendo en cuenta que ANCAP es un organismo estatal, creo que da las garantías del caso en ese sentido.

SEÑOR CASSINA.- Cuando planteo las inquietudes expuestas por el señor Director Posadas, no estoy haciendo un pronunciamiento en torno a ellas.

Puedo entender que, en caso de que este proyecto de ley prospere --es notorio que mi sector no lo apoya-- ANCAP, por tratarse de un organismo estatal, pueda cumplir el rol de juez, con la suficiente imparcialidad, a pesar de ser también parte, es decir, de ser competidor, aunque no es la mejor solución.

Sin embargo, advierto que no conozco el tema tanto como el señor senador Heber, ya que consideró extensamente este proyecto en la Cámara de Representantes. De todas formas, no puedo menos que llamar la atención sobre las inquietudes que plantea un miembro del Directorio referente a la incapacidad material de ANCAP para realizar los controles.

Tengo claro que ANCAP tiene montada toda una estructura apropiada para funcionar de acuerdo con el régimen vigente pero, por éste, como lo establece la Ley Nº 8.764 --por la cual se crea dicho organismo-- ANCAP tiene el monopolio de la importación y exportación de alcoholes, su fabricación, rectificación, desnaturalización y venta. Puede suceder que una infraestructura preparada para cumplir estos cometidos en régimen de monopolio --donde por lo tanto todo pasa por ANCAP y además él se controla a sí mismo-- no necesariamente pueda ser suficiente para realizar estos controles cuando exista libertad de importación y de producción de alcoholes. Este razonamiento me parece de sentido común y supongo que a él apunta la inquietud que manifestó el señor Director Posadas.

Quiero dejar en claro que no estoy avalando estas afirmaciones, sino simplemente creí que tenía el deber como legislador, en tanto recibo esta observación, de tenerla en cuenta y, por lo menos, hacer las consultas necesarias a fin de saber si esto es así.

SEÑOR AROCENA.- En este momento me viene a la memoria el caso de la elaboración y fabricación de whiskies nacionales. Si bien, aparentemente, la ley no permite elaborar alcoholes a ninguna

25 x 10

empresa salvo a ANCAP, hay varias marcas de whiskies que son controladas por este organismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comparto la inquietud de conocer cuál es la posición que viene desarrollando el Directorio de ANCAP respecto a su capacidad operativa para realizar el futuro control que le pueda cometer la ley, como así también la de saber cuáles son los estudios que ha efectuado para el supuesto caso en que se apruebe esta ley. Digo esto porque se supone que el Directorio debe haber previsto que, si hay un proyecto de ley que ya cuenta con media sanción, pueda convertirse en ley y, entonces, debería estar trabajando a fin de detectar eventuales perjuicios o beneficios que esta decisión le podría acarrear. Sabemos que los directores de entes autónomos trabajan con criterio empresarial en vistas a las modificaciones que una ley puede introducir al funcionamiento de sus organismos. Por lo tanto, sería conveniente conocer si están en condiciones de expresar de qué forma han trabajado o estudiado este tema en virtud de la existencia de este proyecto de ley; no se trata solamente de plantear los problemas que surgen, sino que es necesario actuar con criterio empresarial --más allá de que sean custodios de los bienes del Estado-- para ser responsables de la ejecución de sus funciones.

En consecuencia, sería conveniente contar con la opinión del Directorio a fin de conocer los estudios que se han realizado.

SEÑOR ASTORI.- En primer lugar, deseo manifestar que estoy de acuerdo con lo que acaba de proponer el señor Presidente. Debemos tener en cuenta que las versiones taquigráficas que tenemos en nuestro poder datan de julio de 1991, por lo que ha pasado

25 x 10

bastante tiempo y sería bueno saber si estamos diciendo la verdad cuando hablamos de que existe infraestructura. Digo esto porque tal vez haya novedades a ese respecto.

En segundo término, apoyo la propuesta del señor senador Cassina en el sentido de escuchar a los trabajadores de ANCAP, no por el hecho de que como recibimos al Directorio también debe invitárseles a ellos, sino en razón de que, se comparta o no, tienen una posición sobre el tema e incluso han elaborado documentos.

En tercer lugar, no me parece mal que se consulte a los empresarios que están vinculados, a través del proceso de industrialización, con la disponibilidad de alcoholes. Reconozco que siempre se corre el riesgo de dejar a alguien por el camino Estaría de acuerdo en recabar la opinión de CALNU, pero también podría actuarse de forma similar con algún otro organismo.

Por otro lado, cuando el señor senador Cassina estaba pidiendo algo así como una tercera posición sobre el tema de los controles, pensé en la Universidad de la República, pero confieso que no tengo muy claro a quién recurrir. Se supone que podría solicitarse información a la Facultad de Química pero también desconozco si están en condiciones de opinar, No quiero decir con esto que carezcan de competencia técnica, sino que puede darse el caso de que no conozcan a fondo la situación de ANCAP.

En conclusión, lo que debería hacerse en primer término es convocar al Directorio y a los trabajadores de ANCAP. Luego, podría consultarse verbalmente al Decano de la Facultad de Química

25 x 10

para que informara acerca de si están en condiciones de efectuar un pronunciamiento sobre el tema. En tal sentido, solicito que la Comisión faculte a la Mesa para que resuelva si convoca a algún miembro de la Facultad de Química.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, para la próxima sesión convocaríamos al Directorio y a los trabajadores de ANCAP y haríamos las averiguaciones del caso a fin de obtener la opinión de otras entidades.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace a la hora 11 y 4 minutos)

25 x 10